清初奏折探析

任　青

The system of palace memorials (zouzhe) was established by the Qing emperors and remained in place until the Qing dynasty fell. The establishment of palace memorial system not only marked a great change in the ancient system of official document communication, but also was closely related to the evolution of the Qing political system. The essay further investigates the formation and extension of the palace memorial system and reaches the conclusions that the system originated in the contradictions and conflicts between Emperors, the Grand Secretariat, Governor-generals, Governors, and ministries, and that the extension and standardization of the system inevitably led to the ascendancy of the Grand Council (junjichu).

奏折制度为清帝所独创,且几乎与有清一代相始终,它的出现不仅标志着中国古代官文书制度的重大变革,而且与清代政治体制的演变息息相关。可以说,清初以来皇帝与内阁、督抚与部院权力分配的矛盾斗争最终孕育出了奏折制度。而折奏方式的广泛使用和规范化,又势必将皇权高度强化的象征——军机处推上历史舞台。本文以探索奏折的出现和发展为重点,时间范围大体限定在顺治、康熙两朝近 80 年内。

一、顺治年间官私文献所提及的"奏折"

奏折起源于何时?历来论者说法不一。《清世祖实录》记载:顺治十三年六月"甲申,谕吏部,向来科道及在京满汉各官奏折,俱先送内院,今后悉照部例,径诣宫门陈奏。其外省所送通政使司题本、及在京各官本章,仍照旧送通政司转送内院。"[①]这是"奏折"一词首次在官书上出现。有的专家认为,此处所谓"奏折","实系明代以来所用奏本,而非后日通行的奏折",并进而推测世祖实录中这一处"奏折"字样似出自雍乾时史馆儒臣之手,"清代'奏折'字样的正式出现,应该是康熙初叶的事情"[②]。另一种意见认为上述有关"奏折"最早的一条官方记载"未必可靠",此外还提出"世上至今尚未发现有顺治朝的奏折实物",主张奏折的出现乃康熙年间的事。[③]但也有的专家认为"顺治时已有'密封奏折'之名",根据是官方文献之外,《王文靖集》所载王熙自撰年谱中顺治十八年正月初三下记"奉谕询问、密封奏折,俱不敢载"[④]。

看来,进一步探索《清世祖实录》等文献所载"奏折"一词的涵义,对搞清奏折制度的起源、澄清论者纷歧意见可能不无关系。上述顺治十三年六月的谕旨首先指出"奏折"的主体是"科道及在京满汉各官",并进一步明确说可以照"部例""径诣宫门陈奏"。这里的"部例"究竟何指?

现在一般都认为清初承袭明代题奏本章制度,官员公事用题本,钤官印,私事用奏本,不钤

官印，内外衙门题奏本章皆须经内阁票签后上呈御览。实际情况并非完全如此。清朝入关之初，各部院题本就没有经过内阁而直接上达天子。顺治元年五月，大学士冯铨等即启奏睿亲王多尔衮："臣等备员内院，凡事皆当与闻，今各部题奏，俱未悉知，所票拟者不过官民奏闻之事而已"，多尔衮允其"按明时旧例"之请，从此"各部院覆奏本章"才下内阁票拟。[⑤]但翌年三月即以"凡陈奏本章照故明例，殊觉迟误，今后部院一切疏章可即速奏"[⑥]。所谓"速奏"，实际是不必先经内阁票签而直送宫门或听政时面奏。顺治十年正月亲政不久的顺治帝谕称："今各部奏疏但面承朕谕，回署录出，方送内院"，可见多尔衮时代到顺治亲政各部奏疏批旨的规制是：先面承上谕，部院堂官回署录之票签，才送内院照票批红发科。[⑦]其弊病在于传旨可能出现错误，所以很快改为"各部院奏事，各臣照常面奏，候上览毕，退，上批满汉字旨，发内院，转发该科"[⑧]。不过，这样一来，皇帝御览亲批，不胜其繁，因此到这一年十月顺治帝即以"章奏繁多，若竟送内院又恐易滋弊窦"，决定在"太和门内择一便室，令大学士、学士等官分班入直，本章或亲批，或于上前面批，若有应更改之事，即面奏更改"[⑨]。这一定制日后虽小有修改[⑩]，但部院本章先经御览批旨，然后再经院（内阁）发科的程序则一直坚持下去。总之，部院需要速奏的本章从清初开始，除顺治元年至二年不到一年的时间之外，并没有按明朝旧制先送内院（内阁）票拟，而是直达御前，由皇帝直接处理。内院（内阁）大学士、学士只不过在听政时到太和门值班，承旨书谕而已。

清初最高统治者在从内院（内阁）分割出票拟部院题本权力的同时，又一步步将"科道及在京满汉各官"带有机密性的奏章的直接处置权力也揽到自己手中。按明制："臣民具疏上于朝廷者为奏本"，[⑪]"军民人等陈情、建言、申诉等事，具有奏本"[⑫]。清初承明制，内外各衙门"一切奏本，不分公私，均赴司投进，违者参驳"[⑬]，即奏本必须先投递通政使司，再转呈内院票拟。但很快于顺治二年三月即将"与各部无涉，或条陈政事，或外国机密，或奇特谋略，此等本章，俱赴内院转奏"[⑭]。绕过收发本章的通政使司，盖为保密起见。不过，先送内院拆阅票签，仍有泄密之虞。因而才有上述顺治十三年六月"向来科道及在京满汉各官奏折，俱先送内院，今后悉照部例，诣宫门陈奏"的谕旨。这里使用"奏折"字样，很可能是为了使"条陈政事，或外国机密，或奇特谋略"这一类奏本，与无须保密的如奏贺、乞恩、谢恩、认罪等类奏本区别开来。杨启樵先生举出顺治末王熙自述的"密封奏折"[⑮]，即可视为京官用奏折"条陈政事，或外国机密，或奇特谋略"的有力佐证。它出现在官书之外私人文集之中，也可证明世祖实录出现的"奏折"字样未必系日后史官的杜撰。今天诚然未发现顺治朝奏折实物，但不宜由此而断定顺治朝没有奏折这种文书形式。

总之，顺治朝十七年是明代题奏本章制度向清代奏折制度演变的重要开端，科道及京官"奏折"的机密性及"径诣宫门陈奏"的方式，已具备了日后通行的奏折的实质性内容，部院本章尽管尚无"奏折"之名目，但其内涵也与日后奏折无实质性差异。皇帝对部院本章收受和批答程序的显著变化，尤当引人注目。是不是可以说，大学士等入直太和门承旨书谕已经揭开了清代政治体制深刻变革的序幕呢？

二、康熙朝的密折

康熙中朝，某些具有特殊身份的人物和地方大吏被授以用密折上奏内外情报的特权，标志着奏折制度的重要发展。今天人们论述康熙朝奏折时，大多即指此类密折。

所谓某些具有特殊身份的人是指苏州织造李煦、江宁织造曹寅和尚书王鸿绪等。李煦籍隶正白旗包衣佐领，康熙三十一年由畅春苑总管改任苏州织造[16]。现存李煦第一折系三十二年六月请安折，七月第二折“奏报苏州得雨，并报粮价折”中称：“臣无地方之责，不应渎陈，仰见皇上爱民如子，视民如伤之至意，敢就所知，谨奏以闻。”康熙在折尾朱批：“朕已大安，五月间闻得淮徐以南时旸舛候，夏泽愆期，民心慌慌，两浙尤甚，朕夙夜焦思，寝食不安，但有南来者必问详细。闻尔所奏，少解宵旰之劳，秋收之后，还写奏帖奏来。凡有奏帖，万不可与人知道。”[17]曹寅亦为正白旗包衣下人，与李煦同一年出任江宁织造[18]，他被授予密奏地方情事比李煦晚得多。四十七年三月初一日曹寅“奏报自兖至宁一路闻见事宜折”奉朱批：“已后有闻地方细小之事必具密折来奏。”[19]王鸿绪，江苏华亭人，他被授命密奏朝中阴私情事在四十四年。这一年任工部尚书的王鸿绪先有两折密陈宝泉局炉头借帑情弊及会审札萨叩阍案等事，奉朱批：“京中有可闻之事，卿可密书奏折与请安封内奏闻，不可令人知道，倘有泻漏，甚有关系。小心！小心！”王鸿绪受宠若惊，奏称：“仰荷天恩，破格密加委任，惟有竭尽犬马，力矢忠诚，以仰报圣恩于万一”[20]。从现存康熙朝奏汉文奏折来看，此种密折的出现不会早于康熙中期，而受命刺探内外情报者，地方官之外亦只有李煦、曹寅（及其子曹頫）和王鸿绪数人而已。

这种奏折的突出特点是绝对机密。李煦、曹寅与王鸿绪与一般有守土之责的地方官不同，他们是作为皇上绝对可以信赖的包衣家奴或亲信耳目密送情报的，因此，他们受命密奏的范围包括京中及江浙等与国家社会安定最关紧要地区的绝密大事，诸如皇位继承、官场黑幕、反清动乱等等。这些负有特殊使命的人物深知自己处境的危险，所以奏事时也异乎寻常的诡秘。四十六年三月康熙密谕王鸿绪密奏御前人等骗买苏州女子事：“前岁南巡有许多不肖之人骗苏州女子，朕到家里方知。今年又恐有如此行者，尔细细打听，凡有这等事亲手蜜蜜写来奏闻，此事再不可令人知道，有人知道尔即不便矣。”[21]王鸿绪诚惶诚恐，在尔后所上密折中祈请“即赐御批密发，并望特谕总管面交臣手”，为不暴露自己，又将“折子封套之外用纸加封，止写‘南书房谨封’字样”[22]。四十八年皇太子胤礽废而复立，康熙密谕李煦：“近日闻得南方有许多闲言，无中作有，议论大小事。朕无可以托人打听，尔等受恩深重，但有所闻，可以亲手书折奏闻才好。此话断不可叫人知道，若有人知，尔即招祸矣。”[23]李煦立即亲书密折具奏：“臣闻原任户部尚书王鸿绪今岁解职回家之后，每月必差家人进京至伊兄都察院王九龄处探听宫禁之事，无中作有，摇惑人心”。此折留中，亦无朱批，但康熙在李煦同日所上晴雨折子上批谕：“知道了。尔亲手写的折子打发回去恐途路中有所失落不便，所以不存了。尔还打听是什么话，再写来。密之！密之！”[24]李煦随即于四十九年初密奏：“臣打听得王鸿绪每云我京中时常有密信来，东宫目下虽然复位，圣心犹在未定。……而王鸿绪门生故旧，处处有人，即今江苏新抚臣张伯行亦鸿绪门生，且四布有人，又善于探听，伏乞万岁将臣此折与前次煦亲手所书折子同毁不存，以免祸患，则身家保全皆出我万岁之恩赐也”。此折亦留中，且未加朱批，为安抚李煦，康熙在李煦同日所上粮价折上朱批：“知道了。密折伏于丙丁了。”[25]“丙丁”于五行中属火，但不知康熙出于什么考虑，李煦这两件密折并未付之一炬。李煦奏折现存 400 余件，是康熙朝折奏最多的一位[26]。曹寅现存奏折亦在百件以上，而康熙在公开场合仅提到过一次“曹寅、李煦有密折启奏”[27]。王鸿绪从四十四年至六十年断断续续有密奏折子，康熙对此守口如瓶，即便王鸿绪与江南三织造情报系统暗中斗法，他也未向奴才李煦暴露王鸿绪的特殊身分。

另一类密折是地方大吏用来密奏地方情况的，它的机密程度一般来讲略低于前述密折。四十八年康熙在浙抚黄秉中请安折上批谕：“凡督抚许上折子，原为蜜知地方情形，四季民生，雨

旸如何，米价贵贱，盗案多少等事。尔并不奏这等关系民生的事，请安何用？甚属不合！”[27]雨雪粮价，似乎无密可言，但这些事关乎一方安定，故尔要用折密奏。不过，除上述常规性的密奏外，还间或令他特别信赖的督抚密奏邻省情事，四十四年五月曾密谕河南巡抚赵弘燮“将直隶、山东、陕西、湖广交界地方今年二麦收成分数，秋禾发生如何，有无蝗蝻生发，旱与不旱，几时得雨访查明白密奏。”[28]命大吏密奏封疆以外情报，康熙曾直言不讳地说：“若浙江巡抚奏秋成八分，其福建从浙江过者询之，或云十分，或云六七分，一有参差，便可知其虚实矣。”[29]他又举实例说明：“前者四川之民，流往贵州地方者甚多。贵州巡抚密奏，可知四川巡抚能泰之无能”[30]。在督抚提镇密折中也偶见令刺探隐秘的密谕，如四十九年十二月在福建将军祖良璧谢恩折上朱批：“总督居官如何？”祖良璧遵旨密奏，康熙在折尾批谕：“凡有奏折当甚密才好，不可令人写。”[31]五十二年七月密谕贵州巡抚刘荫枢：“前任提督作官为人何如？贵州通省总兵何如？写密折奏闻，已后凡奏折须尔亲手写来”[32]。五十三年七月密谕漕运总督郎廷极：“迩来闻苏州巡抚怕人害他，以致满城人心风鹤，又听无赖小徒作言生事，有冒缨之不足道者，至各省捕捉，京中以为笑谈。果如此否，尔打听实事，密折奏闻。”[33]六十一年正月川陕总督年羹尧折中叙及，前此陛见时皇上曾命“密访署云贵总督臣张文焕居官贤否”，并奏称“自回川之日即遣妥确亲信之人赴滇密访”。[34]督抚提镇这类密折实际上与李煦、曹寅、王鸿绪密折相去无几了。康熙五十五年发生孟光祖借诚亲王胤祉之名巡视五省诈骗大案，只有直隶巡抚赵弘燮密折奏报“有三千岁游行五省”之事[35]，康熙大为警觉，多次申饬有关督抚，并特别指出：“若非赵弘燮具奏，朕犹不得知之矣”[36]。总的来看，在康熙的督责下，发端于李煦，以刺探情报为目的的密奏形式在康熙晚期有向地方大吏逐渐渗透扩张之势。

与地方大吏密折奏事渐次推广和深化的同时，京中大臣也被明确授权用折密奏。促使康熙作出此项决策的契机是五十年十月揭露的皇太子党中坚人物、步军统领托合齐结党会饮大案。康熙于五十一年正月召谕领侍卫内大臣、大学士、都统、尚书、副都统、侍郎、学士、副都御史等：“朕今春秋已高，听政年久，众亦谓朕事事经历，无不周知。但不闻不见之事甚多，虽有言官，类多瞻顾缄默，是以托合齐等辈小人，常昂然张胆，构集党羽，今已显露。乱臣贼子，历代有之，但为君者，见于几先，则不露声色，自然灭除，若渐使滋蔓，其弊不可胜言矣！朕为国为民，宵旰勤劳，亦属分内常事，此外所不得闻者，常令各该将军、总督、巡抚、提督、总兵官因请安折内附陈密奏，故各省之事不能欺隐，此于国计民生大有裨益也。尔等皆朕所信任位至大臣，当与诸省将军督抚提镇一体于请安折内将应奏之事，各罄所见，开列陈奏”，在训谕结束时康熙明言令京中大臣密折奏闻的用意就在于使“大贪大奸之辈，不知谁人所奏，自知畏惧，或有宵小诳主，窃卖恩威者，亦自此顾忌收敛”。[37]

继三品以上大臣被授予密奏权之后，康熙五十五年又谕令科道“参劾，亦可缮折具奏”[38]。科道本系朝廷耳目，或露章题达，或条奏弹劾，本应成为天子最主要的情报来源，顺治十三年已有明旨命科道具“奏折”条陈政事或机密情事，上文已经提及。但康熙对言官怀挟私心、草率塞责，不能及时为天子提供准确情报的成见由来已久，经过数十年的不断探索，他最后认定“在今日开言路之法”，莫善于密折奏事[39]。因此，现有康熙朝奏折中独言官绝少。

对于自己独出心裁而创行的密折，康熙曾十分自负地说：“密奏亦非易事，稍有忽略，即为所欺。朕听政有年，稍有暧昧之处皆洞悉之，断不能欺朕。奏请之人，亦不敢欺朕。密奏之事，惟朕能行之，他人则不能矣。”[40]康熙没有料到，他所独创的密折在其子雍正手里竟达到了出神入化的完美境界。

三、康熙朝非机密性的奏折

除后世所瞩目的密折之外，康熙朝还有非机密性的奏折，其对政治的深刻影响当不在密折之下。

《康熙朝汉文朱批奏折汇编》的编辑者已经指出："从康熙起居注的记载来看，奏折使用之初，并不是一种机密文书。在康熙二十年代，它似乎是大学士及部院大臣等向皇帝奏报特定的交办事项的专有文书。"[41]他们引证的康熙起居注二十年十月初二日条如下："上御乾清门，听部院各衙门官员面奏政事。大学士、学士等会同户部并仓场，为漕运冻阻具折请旨。上顾阁臣曰：漕粮当照限运解，该督抚等不行速运，但求宽限，……户部亦不详为筹画于事有益与否，惟草率照督、抚所请，准其宽限。今船只迟误，以致冻阻。此折著户部领去，具本来奏，尔等将此情节票出。著严行议奏。"[42]这类事例在康熙《起居注》中不绝于书，显然，在御门听政时君臣公开议论的户部折子之类与康熙界定的密折涵义——"所谓密奏者，惟所奏之人知之，朕独知之，方可谓之密奏"[43]——是不可同提并论的。

不过，仅仅指出这一点似乎还不够。这类非机密性的官文书是不是"在康熙二十年代左右"才出现的呢？[44]下面先来考察上引康熙起居注所载漕运冻阻事件的题奏、批答程序：先是该督抚具题请求宽限，经内阁票拟、康熙允准，交大学士会同户部具奏，户部主稿"具折"于听政时会同大学士等面奏，准该督抚所请，康熙谕饬户部折奏非是，令"具本"，即用题本再奏，并命侍直大学士等将此旨意票签来看。不难看出，这种题奏、批答方式早在顺治年间业已实施了（见本文第一部分〕，只不过当时"径诣宫门陈奏"的部院奏本尚无"奏折"或"折子"之称而已。据康熙《起居注》，此类部院上行官文书至迟在康熙二十年已被冠以"折"的名目，部院以"具折请旨"方式奏请皇上裁夺。

这类在康熙年间已被通称为奏折的官文书在《康熙朝汉文朱批奏折汇编》中所在多有，下面举首次出现的四十一年十一月兵部奏折为例："兵部谨奏为奏闻事。康熙肆拾伍年拾壹月初柒日头等侍卫五十，奏事傻子、来保转传上谕，嗣后自京城往各省人员所用车马数目、前去缘由，并勘合火牌内填注需用钱粮之处，开明折子，拾日壹次启奏。再，由各省来京人员所用之处，亦照比例缮写折子启奏。（以下为兵部十日一次汇奏的内容，从略）"。此折满汉文并行，兵部堂官署名，不钤兵部印信[45]。《康熙朝汉文朱批奏折汇编》所辑部院奏折写书格式多同此例，折尾一般有满文朱批，间或亦有墨笔传旨者。值得注意的还有，谕旨可由御前侍卫、奏事官员直接传达于该部院，该部院奏折或面奏，或交奏事官员转奏[46]。

部院奏折"径诣宫门陈奏"，由皇帝拆阅、批旨，只可视为康熙对顺治朝既定方式的继承；下面着重论述的督抚提镇及将军等部分奏折也逐渐使用"奏事请旨"的形式，则是康熙于密折奏事之外另一影响深远的创制。

现存大吏第一件"奏事请旨折"系康熙三十六年九月二十六日四川提督岳升龙"奏为筹画所属营伍请旨遵行事折"，内称："蒙简命寄任封疆，凡有地方事宜，未敢擅专题报，自当尽心筹画，请旨遵行。……冒昧奏请，倘邀俞允，容臣会商督抚两臣详晰具疏，听候敕部议覆施行，为此具折恭奏请旨"[47]。岳升龙此件奏折其一说他身为提督"未敢擅专题报"，其二说如果康熙允准，他会恪遵具题之例施行。此后，地方大吏凡属此类奏事请旨折皆不外上述两层意思。如四十四

年九月云南巡抚佟毓秀“跪折为恭请圣训事”:“滇南乃苗夷边境,一切事宜必得圣明指示,方有裨益,倘有紧要情事可否容奴才密折先奏,恭请圣训,然后具题,庶边疆得受皇上之洪福,而奴才亦得少免陨越”。在地方大吏的本意来讲,用折先行仰承训旨,不过是为了有所遵循,得以少免陨越,他们也从不忘声明只有折奏奉旨俞允方正式动本具题;就康熙的初衷而言,允许督抚提镇等先行用折请旨,不过为及时了解地方重大情事,对督抚等不便率尔具题者予以训示,因此,对此类奏事请旨折的朱批多为“具题”、“该具题”、“着速具题”、“不宜上闻”或“与总督密议”之类例行谕示。如果切实遵循这样的君臣默契,也许不会打破督抚与部院、皇帝与阁部以及地方大吏上司和下属之间按故有本章制度维系的权力平衡,但恰恰在康熙最初设计的这种外吏奏事请旨折子之时,便已埋下了最终深刻改变君臣之间、中央与地方之间权力配置结构的根苗。

康熙四十五年五月初五日直隶巡抚赵弘燮“奏为请准将旧欠钱粮分三年带征折”中称“臣在东拜曾经面奏,如地方有疑难重大事情,先具折奏请圣裁,”以下便以河间府属庆广临三邑“钱粮新旧并征,民力维艰,奏请分年带征”,奉朱批:“具题。”[49]但赵弘燮题本尚未缮就,就接到了部咨传达的将旧欠钱粮尽行蠲免的上谕。看来,康熙已不想等赵弘燮题本展转上达,而直接谕部施行了。不久,赵弘燮等六月初九日又有一件更为紧迫的“奏报永定河堤口漫决现正修筑折”,康熙在赵弘燮另一折上批谕:“又奏报事一折,当有速议处,故不发回。”[50]这次更明确说明赵报事一折“有速议处”,当即以此折交与大学士及各该部紧急商议应付之计。由此可见,即使直隶近在咫尺,某些重大紧急之事也容不得具折奏闻——发还朱批奏折——督抚等遵旨具题——经过通政司呈递,由内阁票拟恭呈御览如此迂缓繁复、稽迟时日的公文旅行故套。康熙违反常规立即将折子交议,完全可以视为顺乎情理之事了。对此,康熙在批谕四川松潘总兵路振扬请安折(无年月)上说得十分明白:“朕安。仰请圣裁一折奏得是,若批具题,恐日迟远,故敕部即议。”[51]随着时间的推移,将督抚等奏事请旨折直接交阁部等亦自然而然地成为一种通例,如“折子交了内阁了”,“朕同内阁大臣议了,都说此折奏的是,依尔所奏”,“此折论船极当,朕欲交部,其中有不便句,尔再具题”,“凡密折皆已批回,关于军务者,令议政看,可议者有部文”,“奏折甚是明白,议政处都看过了”,[52]“九卿大臣都看过了”,……之类的朱批屡屡见诸地方大吏的奏折。甚至贵州巡抚刘荫枢五十四年十月初七日奏请“今年暂停征讨泽旺阿喇蒲坦”折已有“皇上俯察可否,密而勿发”的乞请[53],但康熙还是将它发交汉九卿、詹事、科道议奏了。[54]

由于有了奏折直接敕部即议的通例,督抚等外吏便掌握了与部院相颉颃的特权。直隶巡抚赵弘燮可以折奏请求“以能员钦授通永道员”[55]。贵州巡抚刘荫枢请多拨二十万两银到黔的两件题本“皆格于部议”后,亦可以通过折奏寻求皇上支持,敕部多拨[56]。“内外相维,内外相制”,“督抚不可侵部院之权,部院亦不宜刻求督抚之非”[57],是清代皇帝处理督抚与部院关系的指导思想和基本原则,康熙在赋于地方大吏等以奏折请旨的权力时,虽然考虑到了必须维护内外制衡的格局,但政治运行的实践证明,随着折奏请旨的日渐普遍,不可避免地会出现督抚等侵夺部院之权的倾向,这在康熙朝虽不严重,到了雍正朝便已成了天子必须认真对待的问题了。由于有了奏折直接敕部的通例,由通政司接受外省题本转呈内阁、经内阁票拟呈送御览的自明代承继下来的本章制度也被打开了缺口。诚然,康熙并非想以奏折代替传统本章,凡官员举劾、钱粮开销、刑名核拟、地方工程等等重大而经常性事务仍例由督抚具题或咨部而后见诸施行,但督抚遇到疑难、紧急、重要事件可以绕过通政司、内阁,具折直达御览,某些奏事请旨折还可以直接交发阁部议奏,这是继中央部院奏折“径诣宫门陈奏”之后,皇帝分割内阁之权的又一影响

重大而深远的政治举措。

督抚等奏事请旨折子是否都不属于密折范畴呢？看来不可一概而论。似乎可以这样划分：凡未下阁部议奏的奏事请旨折皆可视为密折，而已敕发部议者，则非密折。康熙五十九年正月川陕总督年羹尧密奏都统法蜡行事，朱批云："事关密折，所以未发议政"。[48]在年羹尧折另一朱批又云："凡密折皆已批回，关于军务者令议政看，可议者有部文，无庸议者都在兵部收着，故未批回。"[49]发阁部的奏折已不是"惟所奏之人知之，朕独知之"的密折，康熙理所当然地把这类折子排除在密折之外。据此，康熙朝非机密奏折除部院奏事请旨折外，还应包括外省大吏等奏事请旨敕部即议的奏折。康熙朝非机密性奏折与密奏折子即密折一起，构成了清初奏折中最主要、最有史料价值的奏事折。其中密折与外省大吏敕部即议这类非机密性奏折在康熙三十年代同时出现，确系康熙帝首创；而部院奏事请旨这类非机密性奏折，其渊源则可上溯到顺治朝的部院本章，到康熙二十年代习称"折"，只不过名副其实而已。联系到顺治年间京官、科道具奏机密情事可用"奏折"，应当说有清一代独具特色的奏折制度实萌生于顺治朝，康熙中期以后，它便很快步入了充满活力并渐趋定型的成长时期。

四、康熙朝奏折制度已具雏型

粗略地看，近万件康熙朝汉文朱批奏折很像是一堆杂乱无章官私文书的汇辑。以奏折的称谓而论，就有"奏折"、"折子"、"密奏折子"、"密折"、"奏贴"、"密缮小折"、"谢恩折"、"请安折"、"晴雨折子"、"粮价折子"、"蝗蝻折子"……等名目，甚至水师千总郭王森"条陈海防十事折本"兵部亦称之为"奏折"[50]；同一类奏折，称谓也往往因人因时而异，密折可称"奏帖"，也可称"密缮小折"，晴雨折子可称"雨泽折子"、"晴雨录"、也可称"晴雨册"。奏折尺幅大小不一，"其中长十三公分左右、宽七公分左右的小折数量甚多"。[51]奏折书写的格式也极不规范，开首有写"奏折"的，有写"折奏"的，有写"奏"的，有写"密折"的，亦有未加注明者；折子每面多少行、每行多少字、字体大小、笔画粗细，均由折奏人自定；折尾一般书写具奏人官职、姓名，但也有姓名之上加盖私印甚至别章的。[52]所有这一切都表明，奏折在康熙朝还处于初行阶段，康熙所关注的是内容，而非形式；是政治实效，而非表面文章。尽管如此，奏折既然不同于传统本章，在它逐渐发展的数十年间，也自然形成了某些新的通行现范。

第一，折奏人的资格

康熙三十年代初，并没有督抚提镇准奏折子的明确旨谕，督抚等获得折奏权有时系奉特旨，有时需经乞请，奉旨俞允才能折奏。如四十二年康熙以江宁巡抚宋荦"南巡二次谨慎小心"，命苏州织造李煦传旨："以后有奏之事，密折交与尔（李煦）奏。"[53]四十五年贵州巡抚陈诜则以"臣闻巡抚诸臣有许进折子之例"，奏请"用密折陈奏"，奉俞旨始进折子的[54]。直到五十四年以后巡抚甘国璧、李发甲、张圣佐等还伏乞"赏用奏折"，以致康熙不耐烦地逐个批谕："巡抚该奏折的，不用请旨"、"巡抚职任该奏折"、"巡抚该奏折子"[55]。再举总兵为例，现存第一件总兵折子是四十七年甘肃总兵刘汉业"奏报得病原委及筹边要务折"，此折开头便称："题补边方武职，事隶督提，原无总兵具折启奏之例"，以下笔锋一转："然事有权宜，情有缓急，如奴才受命出京之日，跪请圣训时曾启奏如地方有紧要事宜，许奴才密折启奏，当蒙主子圣谕，如有紧要大事可以具折启奏"[56]，就这样刘汉业便开了总兵具折的先例。到五十六年督抚提镇大多约定俗成地得

到了折奏权，康熙才明谕："督抚提镇皆许密奏"。京中三品以上大臣及科道许用密折奏事权分别在五十一年和五十五年，已如上述。此外，李煦、曹寅及王鸿绪用密奏折子，可视为特例。某些致仕在籍大臣可以具折请安、奏事，似乎是在任时折奏权的延续。

第二，写折和递折

奏折一般需折奏人亲自缮写封奏，见于五十五年上谕："嗣后满汉文武大臣请安折子俱着亲自缮写封奏，若自己总不能写者，令各人子弟缮写，其令子弟所写者，将伊弟某人，伊子某人名字注写。若有启奏事件，即于请安折子内具奏"[67]。但除非绝密奏折，康熙一般并不苛求，而折奏人也往往遇绝密折子时才不令人捉刀，如赵弘燮折称："此案系奉特旨，所具密折，亲笔跪书，不敢假手于人"[68]，年羹尧折称："缘系密奏折子，臣自缮写，不敢使一人得知"。[69]王鸿绪密缮小折皆为绝密情报，因此全部由个人包办。

督抚等地方大吏的奏折原系君臣私人间秘密联系，因此不可擅动驿马，例以家人雇骡赍递。四十八年两广总督赵弘灿为恭进西洋药"格而墨斯"，破例由驿递邮传，且"冒昧填用火牌。飞驰恭进"，奉朱批："已后有此等事，照此折好。"[70]至五十五年十二月始明谕："各省督抚提镇等，凡请安奏折俱差伊等家人雇骡捧赍前来，屡致迟滞，若有紧急之事，必致迟误。嗣后伊等标下或千把总微员或亲信好兵派出一人，兼伊等家人一名，令其驰驿前来，一次只骑马二匹，驿递不致苦累，事务亦不致迟误，其官兵贤否朕借此亦可得验看"[71]。奏折还可由他人代递，如宋荦、张伯行折子由李煦代递，派出江南平粜官员奏折由曹寅代递，护军统领温普折子由年羹尧代递，等等，这不过是特例。

外省奏折到京，或京官奏折，例诣"宫门"呈递以径达御前[72]。这是指皇帝在大内而言，若驻畅春苑则赴畅春苑上折[73]，若秋狝木兰，则"口外进折"或"热河行在进折"。[74]"宫门"，似指景运门，据雍正元年正月初二日署直隶巡抚赵之垣等"奏谢恩赐先帝遗物折"："臣于（康熙六十一年）拾贰月贰拾贰日差臣家人季从英赍折赴京奏事，于贰拾伍日在景运门上折，有奏事大人传旨……"[75]。景运门即日后外奏事处所在地[76]。"奏事大人"在现有康熙朝汉文朱批奏折中记有苏傻子（即傻子）、汪双全（即双全），[77]双全官员外郎，他们可能是内务府的官员；另有御前噶喇昂邦吴达禅、二等侍卫喇西[78]，以及头等侍卫五十等，他们是御前大臣和侍卫。看来，康熙年间在"宫门"有御前侍卫与内务府司员组成的在外奏事班子接折，这即是日后外奏事处的前身。在奏折中还有"梁总管传宣圣旨"、"养心殿赵昌、王道化传旨"[79]等记录，此类人当为太监。另外，王鸿绪曾将密折"交与李玉转达睿览"[80]，这李玉据张廷玉《澄怀园自订年谱》，系康熙"内侍"。[81]日后的内奏事处恐怕可以从这里找到渊源。

第三，批发奏折

皇帝将奏折启封阅览后，亲笔朱批后发还折奏人是通例。五十四年康熙说："朕于各处奏折内，朱笔谕旨皆出朕一手，并无代书之人。此番出巡，朕以右手病，不能写字，用左手执笔批旨"，五十五年又说："可发出者朕即发出，不可发出者留中"。他还说过："凡所批谕旨，朕处并无底稿"[82]。这些话有存世的数千件汉文朱批奏批为证，无庸多言。因为是君臣皆知的通例，所以偶尔上奏折子未蒙批发，折奏人往往特加声明，如五十三年四月十一日赵弘燮上折五件，但批回四本，特具折奏明"一本未蒙批发"[83]。五十七年五月初一日年羹尧差家人赍递奏折一封内二件，仅一件有着落，另一件"原折未蒙批回"，故专折声明"未审此折曾否御览。"[84]

内外臣工的批谕，除通常的朱笔谕旨外，间或有墨笔传旨，如康熙四十九年闰七月十四日两广总督赵弘灿等"奏报查问西洋人哆啰并进画像等情形折"即提及："五月二十五日臣等家人

薛廷士、焦德赍回折子，奉赵昌、王道化、张常柱、李国屏传旨……”，为保证传旨的准确性，还附有“墨笔传旨一件”，因文繁从略。[46]

康熙朝形成的折奏及批答的某些规范对日后奏折制度的完备化有着深刻影响，但它的诸多不成熟处尚待其后继者加以完善。不管怎样，在顺康两朝80年间，奏折作为政治生活中的崭新事物，从它问世的那一刻起，便显示出强大的政治生命力。对前明本章制度早已不惬于怀的清帝把它视为强化皇权的利器，内外臣工则出于不同的目的也急切地想取得以奏折“通天”的特权。奏折就是在君臣上下共同推动下，奋力地打破着昔日题奏本章的一统天下。机密而便捷的奏折替代或部分替代非壅即泄的题本和奏本只是时间问题了。这一时期臣工折奏和皇帝批答奏折固然存在着诸多不完善之处，但正如以研究政治组织和政治行为“定律”著称的英国政治学家和历史学家帕金森所言：“在兴奋的发现与进展期间，是没有时间设计完美无缺的总部。当所有重要工作完成后，才有时间从事这种工作。我们晓得完美就是结局，结局就是死亡。”[47]清初奏折之所以值得人们深入探索，奥秘可能正在于此。

---

①《清世祖宗录》，台湾华文书局影印本，卷一0二，4页。

②庄吉发：《清代奏折制度》，台湾故宫博物院1979年，26页。

③㊶㊹中国第一历史档案馆：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，档案出版社1989年版，第一册“编辑说明”2—3页。

④⑮杨启樵：《雍正帝及其密折制度研究》，广东人民出版社1983年版，157页。

⑤《清世祖实录》卷五，12－13页。

⑥⑭同上，卷十五，7页。

⑦同上，卷七一，6、8页。

⑧同上。卷七一，9页。

⑨同上，卷七八，15页。

⑩顺治十七年五月谕吏部：“部院等衙门所奏本章，若即日发下拟旨，本章繁多，关系重大，恐一时难以致详。今后各衙门及科道各官本章，俱著于每日午时进奏，候朕披览，次日发下拟旨，以便详阅批发”（《清世祖实录》卷一三五，9页）。

⑪申时行等：《大明会典》，万历四年纂修本，卷七六，1页。

⑫同上，卷二一二，4页。

⑬《光绪大清会典事例》，台湾新文丰出版公司影印本，卷一0四二，40页。

⑯⑱王利器：《李士桢李煦父子年谱》，北京出版社1983年版，第242，261页。

⑰《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册，6页。

⑲同上，第一册，845页。

⑳同上，第一册，277—278页。

㉑同上，第一册，613页。

㉒同上，第一册，665页。

㉓同上，第二册，659—660页。

㉔同上，第二册，703，704页。

㉕同上，第二册，736—737页。

㉖《李煦奏折》，中华书局1976年版，“前言”3页。

㉗《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，第二册，724页。

㉘同上，第一册，181页。

㉙㊴《（圣祖）御制文》第四集，内府刻本，卷九，10—11页。

㉚《康熙起居注》第三册，2364—2365页。

㉛《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第三册，231页。

㉜同上，第五册，67页。

㉝同上，第五册，701页。

㉞同上，第八册，872页。

㉟同上，第七册，559—561页。

㊱《康熙起居注》第三册，2385页。

㊲《清圣祖实录》，台湾华文书局影印本，卷二四九，5—6页。

㊳《康熙起居注》，第三册，2313页。

㊵㊸《康熙起居住》第三册，2464页。

㊷同上，第一册，758页。

㊺《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册，486—545页。

㊻康熙五十五年二月初八日，“礼部以御史董之燧所参同考官储在文等之处，请将刘谦、蒋恭棐等提至京城质审，以折子交奏事双全转奏”（《康熙起居注》第

三册,2248 页)。
㊼《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册,25—26 页。
㊽同上,第一册,237 页。其他事例俱见《汇编》第一册,477—483 页(贵州巡抚陈诜折);第一册,688 一 689 页(湖广提督俞益谟折);第一册;994—1000 页(肃州总兵刘汉业折);第六册,223—227 页(云南巡抚甘国璧折);第七册,136—137 页(护理贵州巡抚白潢折)。
㊾同上,第一册,351—355 页。
㊿同上,第一册,374,373 页。
51同上,第八册,1115 页。
52同上,第七册,364—365 页;第八册,347 页;第四册,626 页;第八册,202 页,426 页,739—740 页。
53同上,第六册,544—547 页。
54《康熙起居注》第三册,2258,2260 页。
55《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册,433—434 页。
56同上,第三册,267—268 页。
57《清圣祖实录》卷二五六,16 页。
58《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第八册,647—648 页。
59同上,第八册,202 页。
60同上,第三册,316 页。
61 62《康熙朝汉文朱批奏折汇编》,“编辑说明”第 5 页。
63同上,第一册,83 页。
64同上,第一册,407—409 页,477 页。
65同上,第六册,223—227 页;第七册,186,783 页。
66同上,第一册,994—1000 页。
67同上,第七册,620—621 页。
68同上,第一册,421—422 页。
69同上,第二册,772—774 页。
70同上,第二册,301—302 页。
71同上,每七册,1028 页。
72张廷玉:《澄怀园自订年谱》,台湾文海出版社《近代中国史料丛刊》五二辑 517 册,卷一,6 页:“(四十一年)赍先公奏折诣宫门谢恩”。另据四十五年十一月十九日巡抚陈诜折:“谨遣臣男翰林院编修臣世倌诣宫门代臣叩谢”(《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册,483 页)。
73《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第一册,333 页。
74同上,第一册 232 页;第四册,466 页。
75《雍正朝汉文朱批奏折汇奏》,江苏古籍出版社,1989 年版,第一册,1 页。
76震钧:《天咫偶闻》卷一,3 页记:“内廷奏事之制,每日子正,部院各一笔帖式持折至东华门外,少俟,门启,随奏事官以入,到景运门内九卿房,以折匣及本衙门印片一纸交奏事官,奏事官登之于簿。少顷,乾清门启,奉之以入,至内奏事处,交奏事太监以达御览,时不过丑正也。”按:此条史料单士魁先生在“清代奏事处考略”一文中率先引证。
77《康熙朝汉文朱批奏折汇编》,第一册,828 页。
78同上,第一册,59—66 页。
79同上,第四册,433 页;第三册,466 页。
80同上,第一册 663—665 页。
81《澄怀园自订年谱》卷一,12 页。
82《康熙起居注》,第三册,2203—2313 页。
83《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第五册,501—502 页。
84同上,第八册,202 页。
85同上,第三册,7—12 页。
86〔英〕帕金森:《帕金森定律——组织病态之研究》,台湾中华企业管理发展中心 1981 年第 7 版,第 42 页。